

STAFORGANEN EN STAFFUNCTIES IN DE ORGANISATIE

door Prof. Dr. H. J. van der Schroeff

Er zijn weinig onderwerpen in de organisatie, die zoveel problematiek scheppen en die aanleiding tot zoveel misverstand hebben gegeven en nog geven, als de vraagstukken, welke verband houden met de staf en haar organen en met die functies, welke men met staffuncties pleegt aan te duiden. Er zijn weinig betrekkingen tussen functies en functionarissen in het bedrijf, die zoveel spanningen oproepen als die tussen „lijn” en „staf”. Indien men kennis neemt van de inzichten, die in de praktijk van het bedrijfsleven omtrent de verhouding van lijn en staf bestaan, wordt men herhaaldelijk getroffen door de weinig scherpe voorstelling van het begrip staf. De verwachting van dit begrip vindt haar oorzaak in de neiging, welke bestaat om al die functionarissen, die niet rechtstreeks bij de uitvoering (of bij de leiding over de uitvoering) betrokken zijn tot de staf te rekenen. Zodoende is het begrip staf een verzamelbegrip geworden, waaraan de specifieke kenmerken en de specifieke functie zijn komen te ontvallen.

Er is een behoefte aan een duidelijke aflijning van de functie van de staf en aan de vaststelling van haar taken in verhouding tot die van andere functionarissen. Het onderstaande wil daartoe een proeve zijn.

De staf in de militaire organisatie

De stafgedachte stamt uit de legerorganisatie en er is daardoor aanleiding om ter introductie aandacht te besteden aan de staforganen in de militaire organisatie. Trouwens over het gehele veld van de organisatie-structuur kan het van voordeel zijn het oog te richten op de recente ontwikkeling in de organieke opbouw van het militaire apparaat.¹⁾ Het laat geen twijfel, dat de bestudering van de daarin voorkomende structuurvormen tot lering zal kunnen strekken voor de organisatorische opzet van het bedrijf, evenmin dat men in militaire kringen zijn voordeel zal kunnen doen met de inzichten en ervaringen in de burgerlijke organisatie opgedaan.

Onder invloed van *Emerson* - wiens naam wij nog later zullen noemen - wordt in de bedrijfseconomische literatuur de stafgedachte in het leger veelal toegeschreven aan *von Moltke*, de veldheer uit de Frans-Duitse oorlog van 1870. Deze gedachte is echter van veel oudere datum. Aan genoemde veldheer komt de verdienste toe de staf een nieuwe plaats in de organisatie-structuur te hebben gegeven. Bij de voortschrijdende oorlogstechniek en bij de hogere eisen, die bij vergroting van de legers aan de legerleiding werden gesteld, deed zich de behoefte gevoelen aan deskundigen voor de bestudering van nieuwe technieken en methoden en voor het adviseren omtrent en het uitwerken van meer gecompliceerde bevelen. Aanvankelijk werden deze deskundigen in de lijnorganisatie opgenomen; zij vormden hulpkrachten van de troepenleiding. Een belangrijke verbetering in de legerorganisatie was de invoering van de staf als gedifferentieerd element van het opperbevel. Daarbij werd de staf uit het lijnverband gelicht en als adviserend en informatief orgaan aan de hoogste legerleiding toegevoegd.

De taak van de generale staf is in vredetijd studie te maken van nieuwe

¹⁾ Een toonaangevend werk, dat de militaire organisatie behandelt en dat tevens vergelijkingen trekt met de structuur van het bedrijf is J. R. Beishline, *Military Management for National Defense*, New-York 1955. De schrijver is kolonel van de Generale Staf van de U.S. Army en tevens doctor (Industrial Management) van Ohio State University.

methoden en technieken van oorlogvoering, strategische plannen te maken voor eventuele agressie, in oorlogstijd de voorbereiding en het maken van de plannen van actie voor de oorlogshandelingen. Er is een scheiding tussen troepenleiding en staf, welke laatste als adviserend orgaan optreedt. Het is ter wille van de eenheid in leiding, dat in oorlogstijd opperbevelhebber en chef van de generale staf gemeenlijk in één persoon worden verenigd, wat in vreedstijd niet het geval behoeft te zijn.

In de militaire organisatie komen verschillende „staven” voor, die elk een eigen plaats in de organisatie hebben en daarmede een eigen functie en taak. Te onderscheiden valt:

- a. de persoonlijke staf van de bevelhebber
- b. de generale staf
- c. de speciale staf.

Van deze drie heeft de *generale staf* de meest uitgesproken staffunctie, welke daarin bestaat, dat zij de bevelhebber aan wie zij is toegevoegd, terzijde staat met het geven van inlichtingen, voorlichting, aanbevelingen omtrent plannen en orders en met het uitwerken van door de bevelhebber genomen beslissingen.

De taken van de generale staf laten zich in het algemeen als volgt omschrijven:

1. de bevelhebber de verlangde informaties te verschaffen voor het opstellen van de plannen en het leiden van de operaties,
2. een voortdurende studie te maken van de situatie met het oog op de voorbereiding van nieuwe plannen,
3. de bevelhebber aanbevelingen te doen voor plannen en orders, hetzij in opdracht of op eigen initiatief,
4. de beslissingen van de bevelhebber in orders om te zetten en deze door te geven,
5. toe te zien, dat de bevelen overeenkomstig de bedoelingen van de bevelhebber worden nagekomen.

In deze taakomschrijving valt achtereenvolgens te onderkennen:

- een informatieve taak (sub 1)
- een voorbereidende taak (sub 2)
- een adviserende taak (sub 3),

terwijl de punten 4 en 5 een taak inhouden van coördinatie en supervisie. De adviserende taak is verreweg de belangrijkste; zij vormt de inhoud van de functie, welke er op gericht is het leidend vermogen van de bevelhebber te vergroten en hem aldus het commando mogelijk te maken. De bevelhebber draagt de verantwoordelijkheid voor de door hem gegeven bevelen. De bevelen, welke de staf doorgeeft, zijn bevelen van de commandant en uit zijn naam gegeven. De staf zelf bezit de commando-bevoegdheid niet; haar bevoegdheid reikt niet verder dan het geven van adviezen inzake de te volgen strategie en de door de bevelhebber te nemen beslissingen en te geven bevelen.

Ook de *persoonlijke staf* heeft de taak de bevelhebber bij te staan, zij het op geheel andere wijze dan de generale staf. Aan de commandanten van grote legeronderdelen wordt vaak een persoonlijke staf toegevoegd, die slechts uit enkele officieren bestaat en die als hun „aides” optreden. Over het geheel genomen zijn het meer adjudanten met uitvoering van werkzaamheden belast, die hun door hun chef zijn opgedragen, dan adviseurs. Zij hebben dan ook niet de typische adviserende functie van de generale staf, waarmede zij niet te vergelijken zijn, noch met de „specialisten” van de speciale staven. Zij zijn veeleer te vergelijken met de „assistants to” in

het bedrijfsleven, die in de Amerikaanse literatuur zeer worden gepropageerd.²⁾ Als men deze functionarissen wel „staff assistants” noemt, is de term „staff” daarin in een oneigenlijke zin gebruikt. Het zijn geen staf-functionarissen in de zin dat zij deskundige voorlichting en advies geven; het zijn assistenten (adjudanten), die hun chef werk uit handen nemen naar gegeven opdrachten, voor de nakoming waarvan zij alleen tegenover hun chef verantwoordelijk zijn. Zij bezitten geen gezagsbevoegdheden tegenover derden. Het opnemen van deze functionarissen kan bijzonder nuttig zijn, zowel in de militaire organisatie als die van het bedrijf, omdat zij de expansiviteit van de leiding vergroten. Van generaal *Eisenhower* wordt gezegd, dat hij een groot voorstander was van het toevoegen van een aantal van deze adjudanten, die zijn uitvoerende taak verlichten, waardoor hij gelegenheid had zich meer met de grote lijnen bezig te houden en meer tijd vond voor het contact met de onder hem staande legeraanvoerders.

Ook de *speciale staf* is niet rechtstreeks met de generale staf te vergelijken; de functie is een wezenlijk andere. Deze staf ontleent haar naam aan de omstandigheid, dat zij uit „specialisten” bestaat, die de bevelhebber op de bepaalde gebieden, waarop zij deskundig zijn, van voorlichting dienen en die als hoofden van dienst optreden voor een bepaald deel van de uitvoering. Daaronder vallen o.a. de onderdelen: verbindingdienst, technische dienst, transport, intendance, geneeskundige dienst, administratie. Deze onderdelen kunnen het beste worden vergeleken met de hulpdiensten in de bedrijfsorganisatie. Hier treedt dezelfde vermenging op van staf- en hulpdiensten, die bij de organisatie van het bedrijf zal worden besproken. Ten aanzien van de militaire organisatie zullen wij daar niet bij stilstaan. Wel zij opgemerkt, dat er een fundamenteel verschil bestaat ten opzichte van de generale staf. Terwijl deze een zuiver adviserende taak heeft bij het opstellen van de algemene beleidslijnen, de strategie en het plan van uitvoering, is het de taak van de speciale „staf” een bepaalde hulpdienst te verzorgen. Zij houdt zich bezig met een stuk uitvoering, ten aanzien waarvan zij adviezen geeft hoe deze het beste kan verlopen.

Samenvattend kan worden gezegd, dat de zuivere staffunctie als *adviserende functie* alleen gevonden wordt bij de generale staf. Bij de andere „staven” treedt een vermenging op met de uitvoering, een organisatorische moeilijkheid, waarop wij bij de bespreking van de bedrijfsorganisatie terugkomen.

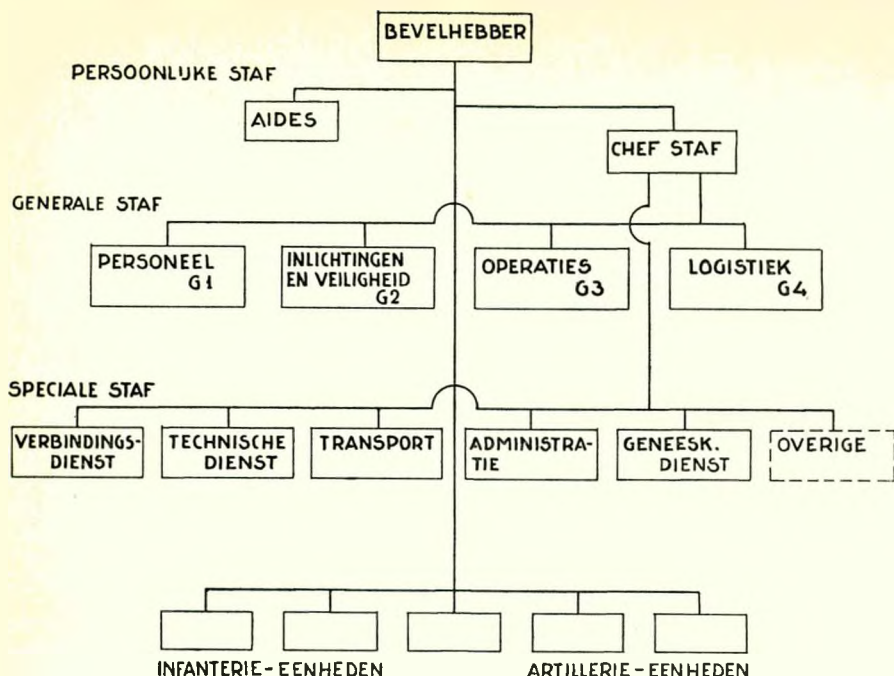
In onderstaande tekening is de structuur uitgebeeld bij het optreden van de drie bovengenoemde „staven”.

Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat de bevelsverhoudingen met betrekking tot de speciale staven meer gecompliceerd zijn dan uit de tekening blijkt. Ieder van de onderdelen (verbindingdienst, technische dienst, enz.) ontvangt zijn bevelen en opdrachten:

- a. voor zover het de speciale *staffunctie* betreft van de chef-staf,
- b. ten aanzien van het *troepencommando* van de bevelhebber.

De hoofden van deze stafonderdelen hebben derhalve een dubbele functie: stafofficier (onder de chef-staf) en commandant troepenonderdeel (rechtstreeks onder de opperste bevelhebber). Dit samengaan van twee functies in één persoon brengt de noodzaak met zich van een scheiding van de verantwoordelijkheden. Wij zullen in het volgende zien, dat ook in de

²⁾ Een beschrijving van de functie en taken van deze „assistants to” is te vinden in: E. Dale, *Planning and Developing the Company Organization Structure*, New York 1953, blz. 61.

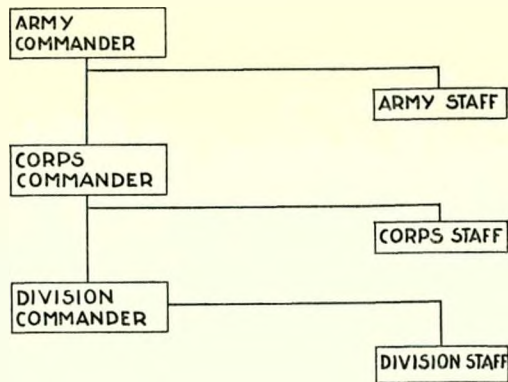


organisatie in het bedrijf vermengingen van functies optreden, welke vragen om een duidelijke aflijning van functie en taken met daarbij een duidelijke afgrenzing van bevoegdheden en verantwoordelijkheden. De moeilijkheden ten aanzien van de staforganen en staffuncties in het bedrijf, waarop in de aanhef van dit artikel werd gedoeld, komen voor een groot deel voort uit het onvoldoende onderkennen van de functie en de daarbij behorende bevoegdheden. Ten aanzien van deze materie werkt de bestudering van de verhouding van lijn (commandolijn) en staf (adviserende functie) in de militaire organisatie verhelderend, omdat daarin de gezagsverhoudingen en commandolijnen scherper zijn gemarkeerd dan in de burgerlijke organisaties gemeenlijk het geval is.

Ten aanzien van de staf is een decentralisatie mogelijk, doordat een staf aan commandanten op verschillend hiërarchisch niveau kan worden toegevoegd. Legeronderdelen kunnen een eigen staf hebben, hetgeen uiteraard alleen kan gelden voor relatief grote onderdelen. De functie van deze gedecentraliseerde staven is naar haar aard een gelijke. De bevoegdheid omtrent het gebied waarop deze staven hun advies geven, wordt bepaald door de bevoegdheden van de bevelvoerende officier, waaraan zij zijn toegevoegd.

Onderstaande tekening geeft een voorbeeld uit de Amerikaanse legerorganisatie. Er is een rechtstreekse gezagsverhouding tussen de betrokken commandant en de hem toegevoegde staf. Tussen de staven onderling bestaat alleen een band van informatie.

Tot zover enige beschouwingen over de staf in de legerorganisatie, welke gegeven zijn ter introductie van de behandeling van de staf in de organisatiestructuur van het bedrijf.



De toepassing van de staf in het bedrijfsleven

Het was *Harrington Emerson*, een Amerikaans organisatiedeskundige, die in het begin van deze eeuw de stafgedachte in de industriële organisatie introduceerde. Tijdens zijn verblijf in Europa kwam deze organisator in aanraking met de nieuwe inzichten, welke in die tijd - onder invloed van *von Moltke* - omtrent de legerorganisatie waren ontwikkeld, waarbij de gedachte bij hem opkwam of deze niet naar het bedrijfsleven zouden kunnen worden overgebracht.

Hij stelde vast: „the theory of general staff is that each topic which may be of use to an army shall be studied to perfection by a separate specialist ... The specialist knows more about his own subject than all the rest of the army together, but the whole army is to profit by his knowledge”.³⁾ Het voordeel, dat hier ligt, zag *Emerson* ook voor het bedrijf. Door haar bijzondere deskundigheid weet de staf meer van een onderdeel dan de rest van het bedrijf tezamen en kan zij op dit punt aan de leiding voorlichting geven. Voor *Emerson* betekende dit de voorlichting van de hoogste leiding. Terwijl *Taylor* in de door hem ontworpen functionele organisatie (functional foremanship) zich de scheiding tussen planning en uitvoering dacht op het niveau van de uitvoering, zag *Emerson* deze scheiding op het niveau van de hoogste leiding en wel een scheiding in het constituerende en het dirigerende deel van de leiding. De constituerende werkzaamheden worden (voor een deel) van de uitvoerende bevelvoering losgemaakt en ondergebracht in de staf. Evenals de generale staf in het leger brengt deze haar advies uit aan de hoogste leiding, die omtrent dit advies haar oordeel en haar beslissing geeft, waarna het in de vorm van een opdracht langs de gezagslijnen van de uitvoerende bevelvoering naar beneden wordt doorgegeven.

Het is achteraf bezien niet interessant hoe *Emerson* zich de verbijzondering (arbeidsverdeling) in de staf heeft gedacht. Hij heeft een aantal voorstellen daarvoor gedaan, die bij de ontwikkeling van de organisatie (na 1909) hun betekenis hebben verloren. Er laten zich trouwens geen algemene regels geven hoe de staf zal moeten worden opgebouwd en wat de gebieden zullen zijn, waarmede de staf zich zal bezighouden. Dit zal in hoge mate afhangen van de aard en activiteit van het bedrijf. Ook de grootte van het bedrijf speelt een belangrijke rol. In het algemeen kan gezegd

³⁾ H. Emerson, *Efficiency as a basis for Operation and Wages*, (verschenen in 1909); 4 th Ed. 1919, blz. 60.

worden, dat alleen het relatief grote bedrijf de gunstige voorwaarden heeft om een staf in te voeren. Bedrijven van kleinere omvang zullen op andere wijze moeten trachten de nodige deskundige voorlichting te verkrijgen. In plaats van staforganen kan deze voorlichting komen van functionarissen met een staffunctie, hetgeen uiteraard een meer beperkte oplossing vormt. Bovendien kan een beroep worden gedaan op de kennis en ervaring van de lijnfunctionarissen, waartoe comité's kunnen worden ingesteld, die de plaats van de staf overnemen. Een andere mogelijkheid van voorlichting is te vinden in het advies dat ingewonnen kan worden van zelfstandig gevestigde adviseurs in het vrije beroep (organisatiedeskundigen, accountants, juristen, enz.). Ook wanneer het bedrijf een staf heeft kan een beroep op externe adviseurs wenselijk zijn.

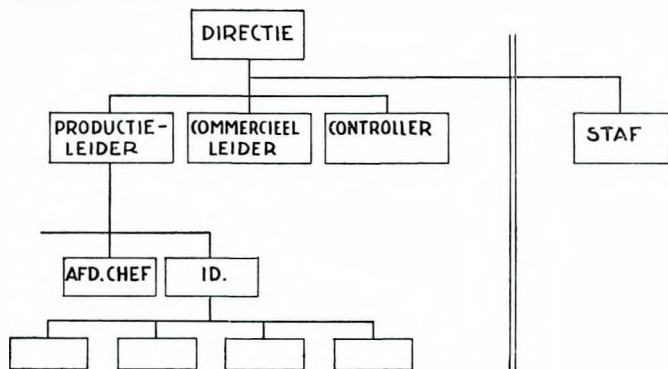
De betekenis van de staf ligt in haar specifieke deskundigheid op bepaalde terreinen ten profijte van de leiding en van de uitvoering. In zijn welbekend werkje „Administration industrielle et générale" (dat van 1908 dateert, doch dat nog steeds actueel is) heeft *Henri Fayol* de staf op een eenvoudige en treffende wijze geschetst. „l'Etat-Major est un groupe d'hommes disposant de la force, de la compétence et du temps qui peuvent manquer au directeur général. C'est une aide, un renfort, une sorte d'extension de la personnalité du chef. Il n'est pas hiérarchisé et ne reçoit des ordres que du directeur général."

De gecursiveerde zinsnede geeft een goede typering van de functie van de staf. Zij vergroot het potentiële vermogen van de leiding door met haar adviezen deze van voorlichting te dienen op de gebieden waarop de leider niet (of niet voldoende) deskundig is of waarvoor hem de tijd ontbreekt er zich mee bezig te houden. De staf versterkt de leiding in haar constituerende taak. Zij heeft het voordeel dat zij zich geheel op deze arbeid kan toelleggen, waardoor het haar mogelijk is deze tot een hoger plan op te voeren dan het lijnfunctionarissen in de uitvoerende bevelvoering in het algemeen mogelijk is.

Lijn- en staforganisatie

In de Angelsaksische literatuur is men gewend van „line and staff organization" te spreken, om te doen uitkomen, dat aan de oude lijnorganisatie de staf is toegevoegd. Deze benaming karakteriseert de structuur op juiste wijze. De toevoeging van de staf verandert niets aan de structuur van de uitvoerende bevelvoering, die geheel volgens de lijnorganisatie is opgebouwd.

Hieronder volgt een schema, dat als prototype mag gelden van de „klassieke" staforganisatie.



Het kenmerk van de staf is dat zij niet in de commandolijn staat, hetgeen inhoudt, dat er geen gezagsverhouding in van de staf ten opzichte van de lijnfunctionarissen. De staf treedt niet als opdrachtgever van de uitvoerende functionarissen op. Zij legt alleen een project voor of dient van advies, dat eerst dan een dwingende aanwijzing voor de uitvoering vormt, indien het door de betrokken leider in de „lijn” is geautoriseerd. Vrijwel de gehele literatuur beklemtoonst dat de verhouding van staf tot uitvoering alleen adviserend, informierend en coördinerend moet zijn.

Ofschoon dit onbetwist juist moet worden geacht is daarmee het vraagstuk in genen dele opgelost. Duidelijk zal het zijn, dat het geven van een formele opdracht van de staf aan de uitvoering, hetgeen een gezagsverhouding zou impliceren, een organische fout zou betekenen. Het gevaar is echter latent aanwezig, dat informeel het advies het karakter krijgt van een opdracht, hetgeen in de hand kan worden gewerkt door het verschil in status, doordat de adviseur hoger in rang is dan de uitvoerder of door zijn persoonlijkheid en deskundigheid een overwicht op deze heeft.

Herhaaldelijk kan men in de praktijk waarnemen, dat de staf de hand naar de uitvoering uitstrekt, hetgeen een ondergraving betekent van de eenheid in leiding. Om dit te voorkomen dient het voorschrift te worden gegeven, dat de staf geen andere bemoeiing met de uitvoering moet hebben dan het geven van advies en de kritische waarneming van de uitvoering ter beoordeling van het nuttig effect van haar advies.

Staf en controle

Het controle-element dat in het bovenstaande besloten ligt, heeft aanleiding gegeven tot het veel voorkomende misverstand, dat de controle deel uitmaakt van de staf. Men dient hier anders tegenover te staan. De controle heeft haar eigen plaats *naast* de staf. Staf en controle hebben gemeen, dat zij een waarnemerskarakter hebben ten aanzien van de uitvoering. Het doel van de waarneming is echter verschillend. Bij de staf gaat het om de beoordeling van de effectiviteit van de voorgestelde maatregelen en procedures en als zodanig is het in de eerste plaats een toets op eigen werk. Ook al komt het voor dat in de aanloopperiode de wijze waarop de uitvoering verloopt, mede in beoordeling moet worden opgenomen, dan draagt deze waarneming een ander karakter dan die van de controle. Deze laatste omvat als element van de *dirigerende* leiding de kritische waarneming van de uitvoering en/of de verificatie van de rekening en verantwoording van de uitvoerders ten behoeve van deze leiding. De functie van de controle is daardoor een wezenlijk andere; zij houdt in de verificatie op de nakoming van de aan de uitvoerders gegeven opdrachten en instructies.

Aan de (gedifferentieerde) controle moet de eis worden gesteld van volstrekte onbevangenheid en objectiviteit. Aan deze voorwaarde zal alleen kunnen worden voldaan indien de controle-organen zelf geen aandeel hebben in de uitvoering, die aan hun kritische waarneming en beoordeling is onderworpen, noch in de bevelvoering daar van. Nog te weinig wordt ingezien, dat onbevangenheid in de controle tevens vraagt dat de controle-organen - zoveel mogelijk - los staan van adviserende arbeid ten opzichte van de uitvoering. Voor zover het gegeven advies substantiële invloed op de wijze van uitvoering heeft kan worden gezegd, dat daarmee geoordeeld wordt over eigen arbeid, waarmee aan de onbevangenheid en objectiviteit van de controle afbreuk wordt gedaan. Mede om die reden is een scheiding tussen staf en controle wenselijk. De praktijk geeft wel vermengingen te

zien, die echter in het merendeel van de gevallen anomalieën zijn. Men vermene staffunctie en contrôlefunctie niet.

Vergelijking met de militaire staven

De onderscheiding in verschillende „staven”, welke wij bij de bespreking van de militaire organisatie leerden kennen, valt ook bij de bedrijfsorganisatie te maken. De staf, die voorlichting geeft aan de hoogste leiding valt te vergelijken met de generale staf in het leger. Zoals daar een differentiatie optreedt (de afdelingen G 1 tot en met G 4), zal men deze ook vinden in de staf van het bedrijf, een verbijzondering welke als regel een functionele zal zijn. Zo zal het grote bedrijf stafafdelingen hebben voor technische research, productiebeleid, marktonderzoek, verkooppolitiek, juridische zaken en zo meer, waarvoor in het bedrijf van kleinere omvang staffunctionarissen in de plaats treden. Behalve in het geven van adviezen bestaat de taak van deze organen of functionarissen in het verzamelen, bestuderen en interpreteren van de gegevens, die de leiding voor het opstellen van haar beleidslijn dan wel voor haar beslissingen met betrekking tot de uitvoering nodig heeft. In de functie- en taakbeschrijving, die op de volgende bladzijden zal worden gegeven, zal de overeenstemming met de militaire generale staf duidelijk blijken.

Overeenstemming is er ook tussen de persoonlijke staf van de hogere militaire bevelhebbers en de assistenten van de hogere subalterne leiders in de bedrijven (de z.g. „assistants to”). Reeds merkten wij op, dat de in de Amerikaanse bedrijven gebezigde term van „staff assistant” de inhoud van de functie niet juist aangeeft. Deze assistenten hebben geen adviseerende, maar een uitvoerende taak. Ze kunnen nuttig werk doen (vgl. het oordeel van *Eisenhower*), al kunnen daar nadelen tegenover staan. Het oordeel dat de „assistant to the manager” (niet te verwarren met „assistant-manager”) in de praktijk al te vaak wordt tot de „executive’s interpreter, confidant, errand boy, paper dispatcher, spy, whipping boy”, legt niet getuigenis af van grote waardering en doet zien, dat in de praktijk deze functie ver van de waarlijke staffunctie verwijderd is.

De overeenstemming met de legerorganisatie valt eveneens door te trekken ten aanzien van de speciale legerstaven met de hulpdiensten in de bedrijven. Op dit punt doet zich veelvuldig de vermenging (èn de verwarring) voor van staf- en hulpdiensten, reden waarom wij in het volgende daaraan afzonderlijke aandacht willen wijden.

De verhouding van staf- en hulpdiensten

Onder een hulpdienst valt te verstaan een afdeling, welke diensten verleent voor de overige afdelingen van het bedrijf. Om enkele van de meest bekende diensten te noemen: huisdienst, onderhoudsdienst, vervoersdienst, magazijndienst, administratie. Duidelijk zal het zijn, dat het begrip hulpdienst een relatief begrip is. Wat men in het ene bedrijf een hulpdienst zal noemen, kan in het andere bedrijf wellicht één van de hoofdafdelingen zijn. Zal men algemeen in het industriële bedrijf de administratie tot de hulpdiensten rekenen, in een spaarbank of giro-instelling behoort deze tot de „hoofd”-afdelingen.

De hulpdiensten betekenen een functionele, soms ook plaatselijke centralisatie van een deel van de uitvoering. Behalve de economische voordelen welke deze centralisatie ten aanzien van het gebruik van de voor de verrichting vereiste productiemiddelen biedt, kan ook de speciale deskundig-

heid welke voor deze verrichting wordt gevraagd, de aanleiding vormen tot het instellen van hulpdiensten.

Kiezen wij de administratie als voorbeeld. Deze hulpdienst houdt zich met een stuk uitvoering bezig en staat daardoor normaal in de structuur van de lijnorganisatie. De leider van de administratie is derhalve een lijnfunctionaris, evenals andere functionarissen aan wie de leiding over een deel van de uitvoering is toevertrouwd. Uiteraard bestaat er geen gezagsverhouding tussen de administratief leider en de employé's van de afdelingen, waarvoor de administratie haar diensten verricht. Toch kan tussen genoemde functionarissen een *functionele* band ontstaan. Dit zal het geval zijn indien ter wille van de coördinatie de administratief leider (gelet op zijn deskundigheid) de bevoegdheid wordt toegekend aanwijzingen te geven omtrent de wijze van uitvoering van administratieve werkzaamheden, welke in een *andere* afdeling worden verricht. De volgende situatie moge dit verduidelijken.

Ofschoon in het algemeen de administratieve handelingen in de administratie-afdeling zullen worden ondergebracht, komt het voor, dat dergelijke verrichtingen zozeer verbonden zijn met de handelingen, waarop zij betrekking hebben, dat het doelmatig is deze niet alleen plaatselijk, maar ook functioneel bij de betreffende afdeling onder te brengen. Dit kan bijv. gelden voor de dispositie- en orderadministratie, die zo nauw met de inkoop verbonden is, dat aanleiding kan bestaan met deze de inkoop te integreren. Dit betekent dat dit stuk „administratie” op de inkoopafdeling wordt gevoerd door employé's van deze afdeling onder het gezag van de inkoopleider. De functionele band en de functionele bevoegdheid (dit is iets anders dan stafbevoegdheid!) wordt geboren. De administratief leider krijgt nu een *functionele* bevoegdheid ten opzichte van bedoelde verrichtingen in de inkoopafdeling. Daarmede is bedoeld, dat de leider van de administratie dwingende voorschriften kan geven aan employé's van een andere afdeling (die niet onder zijn gezag staan), omtrent de wijze waarop de uitvoering (van administratieve handelingen) moet geschieden. De aan de administratief leider toegekende functionele bevoegdheid reikt niet verder dan het geven van aanwijzingen met betrekking tot de in de administratie te volgen werkwijze. Het recht tot het geven van opdrachten tot de uitvoering blijft voorbehouden aan de inkoopleider, aan wie in het gegeven geval de betrokken employé's hiërarchisch ondergeschikt zijn.

Het hier gegeven voorbeeld van de administratie kan met talrijke andere worden vermeerderd. De leiding van hulpdiensten brengt in vele gevallen een functionele bevoegdheid met zich en wel daar, waar de coördinatie - mede gelet op de specifieke deskundigheid - het geven van voorschriften en aanwijzingen omtrent de werkmethoden en te volgen procedures noodzakelijk dan wel wenselijk maakt. De personeelsafdeling kan ook als een sprekend voorbeeld gelden.

De hulpdiensten brengen in vele gevallen tevens een *staf*bevoegdheid met zich. Zien wij naar de speciale staven in de legerorganisatie, dan valt op te merken, dat deze in eerste instantie *hulpdiensten* zijn, en in tweede instantie *stafdiensten*, in die zin dat de deskundigheid op het betrokken gebied ertoe leidt, dat hun op hun speciale terrein advies zal worden gevraagd. Hetzelfde geldt voor de hulpdiensten in het bedrijf. Zo kan de leider van de administratie niet alleen de bovenbeschreven functionele bevoegdheid, maar ook een stafbevoegdheid worden gegeven, waardoor hij van voorlichting kan dienen op zijn terrein. Om een ander voorbeeld te geven. Er zal geen twijfel aan bestaan, dat de reparatie-afdeling een hulp-

dienst is. Gezien de bijzondere deskundigheid die voor deze verrichtingen wordt vereist en de ervaring welke in de praktijk wordt opgedaan, is er goede reden om de leider van deze afdeling een stafbevoegdheid te geven, terwijl zelfs de gehele afdeling het karakter van een staforgaan kan krijgen. Met dit al is en blijft er een fundamenteel verschil tussen een staf- en een hulpdienst. De eerste vormt het adviesorgaan van de leiding. Zij staat buiten de uitvoering, in tegenstelling met de hulpdienst, die daarvan juist deel uitmaakt. De hulpdienst is dan ook normaal in de lijnorganisatie van de uitvoerende bevelvoering en uitvoering opgenomen. Door de specifieke deskundigheid en ervaring bij de hulpdienst aanwezig, kan er aanleiding bestaan om het advies van de functionarissen van deze afdelingen op hun terrein in te roepen en hun aldus een staffunctie te geven. Zij krijgen daarmee een ander „jasje" aan met andere bevoegdheden. Kunnen functionarissen van hulpdiensten een staffunctie krijgen, daardoor zijn alle hulpdiensten nog geen staven!

Bij de leider van de administratie heeft de staffunctie in de laatste jaren - vooral in de Amerikaanse bedrijven - een belangrijke ontwikkeling door- gemaakt, hetgeen tot de controller's functie heeft geleid. Terwijl de administratief leider - zoals boven gezegd - van huis uit een lijnfunctionaris is (met functionele bevoegdheden) heeft hij daarnaast een staffunctie gekregen en zelfs een zeer belangrijke. Als op het pleidooi, dat ik enige jaren geleden voor de invoering van de controller's functie gehouden heb ⁴⁾ naast instemmende reacties een van de opmerkingen is geweest, dat er weinig nieuws onder de zon is, dan is de betekenis van de nadrukkelijk verleende stafbevoegdheid wel zeer onderschat. Bij de Amerikaanse controller staat de adviserende functie zozeer op de voorgrond, dat daarmee het hoofdaccent op de staffunctie is komen te vallen.

Lijn-, functionele- en stafbevoegdheid

Het voorgaande heeft doen zien, dat in één persoon meer dan een functie kan zijn verenigd. Dit maakt het noodzakelijk deze uit elkander te houden en de daarmee samengaande bevoegdheden te onderscheiden. Deze kunnen zijn:

- een *lijnbevoegdheid*, welke inhoudt dat de betrokkene het recht heeft opdrachten te geven aan de hem ondergeschikte functionarissen, voor de nakoming waarvan deze laatsten gehouden zijn en rekening en verantwoording verschuldigd zijn. De lijnbevoegdheid betekent derhalve een gezagsbevoegdheid,
- een *functionele bevoegdheid*, welke het recht inhoudt tot het geven van dwingende aanwijzingen omtrent de te volgen werkwijze aan functionarissen die niet onder zijn direct gezag staan,
- een *stafbevoegdheid*, welke het recht inhoudt tot het geven van een advies, eveneens aan functionarissen die niet onder zijn gezag staan, een advies dat eerst dwingende kracht heeft indien het door de betrokken bevoegde lijnfunctionarissen is geautoriseerd.

Tussen deze bevoegdheden bestaan fundamentele verschillen. Terwijl de lijnbevoegdheid een gezagsbetrekking inhoudt, is dat niet het geval met de beide andere. Bij de functionele bevoegdheid is geen sprake van het recht tot het geven van opdrachten; zij reikt niet verder dan het geven van aanwijzingen omtrent de wijze waarop de uitvoering moet verlopen. Het

⁴⁾ Mel- en juninummer 1953 van dit Maandblad.

recht tot het geven van opdrachten tot de uitvoering komt alleen toe aan de chef aan wie de betrokken employé's hiërarchisch ondergeschikt zijn.

Verskil bestaat er ook tussen de functionele en de stafbevoegdheid. Het stafadvies heeft alleen kracht door de autorisatie in de lijn; de aanwijzing uit de functionele bevoegdheid is er krachtens de functie. Zo men dit verschil in het oog houdt is een sleutel gevonden voor de talrijke moeilijkheden in de praktijk waar functionele bevoegdheid en stafbevoegdheid vaak door-een lopen. De laatste reikt niet verder dan het geven van een advies, terwijl de functionele bevoegdheid het recht geeft tot het geven van een dwingende aanwijzing omtrent de te volgen werkwijze. Bekrachtiging van de lijn is daarvoor niet noodzakelijk.

Wat de verhouding van lijn- en stafbevoegdheid betreft, dienen de volgende regels in acht te worden genomen, wil de eenheid van leiding niet teloor gaan en de eenheid in de bevelvoering niet verbroken worden:

- 1) het recht tot het geven van opdrachten dient alleen aan de lijnfunctionarissen te worden voorbehouden,
- 2) aan de staf dient geen gezagsbevoegdheid ten opzichte van de uitvoering te worden toegekend; haar bemoeiingen met betrekking tot de uitvoering dienen te worden bepaald tot die van voorlichting en indoctrinatie,
- 3) de voorlichting dient alleen betrekking te hebben op plannen en werkwijzen die door de bevoegde lijnfunctionaris(sen) zijn geautoriseerd.

Aan de bovengenoemde voorwaarden dient - wil de eenheid van leiding behouden blijven - strikt de hand te worden gehouden, hetgeen voor de praktijk gemakkelijker is gezegd dan gedaan. Om het zo concreet mogelijk te stellen: men late de staf nimmer op de uitvoering los! Daarmede is niet alleen bedoeld dat aan de staf geen opdrachtbevoegdheden moeten worden toegekend, doch ook dat de informele betrekkingen in het oog moeten worden gehouden. De praktijk leert dat het desondanks niet steeds te vermijden is dat door de staf rechtstreekse aanwijzingen (informele opdrachten) aan de uitvoering worden gegeven. Voor deze gevallen kan een voorrangsregel tussen lijn- en stafbevoegdheid goede diensten bewijzen. Zoals in het wegverkeer het van rechts komend verkeer voorrang heeft, zo gelde voor de organisatie als voorrangsregel, dat lijnbevoegdheid voorgaat. Dit houdt in, dat bij collisie van een aanwijzing vanuit de lijn en vanuit de staf de aanwijzing van de lijn moet worden gevolgd, alles onverminderd het „hoger beroep” van de staf. Een overeenkomstige regeling geldt bij een collisie van lijnbevoegdheid en functionele bevoegdheid.

Functie en taak van de staf

Functie en taak zijn twee begrippen, die veelal door elkander worden gebruikt. Beide hebben een eigen inhoud. Onder functie valt te verstaan het doel van enige activiteit, datgene derhalve wat men bereiken wil. De taak omvat het geheel van verrichtingen, dat nodig is om dit doel te bereiken. Duidelijk zal het zijn, dat van beide begrippen de functie primair is; de taak vloeit uit de functie voort en evolueert met de functie. Gezien de moeilijkheid waarvoor men zich in de praktijk gesteld ziet om tot een markante functiebeschrijving te komen, neemt men vaak zijn toevlucht tot het aangeven van de taak. Het blijft zinvol om functie en taak te onderscheiden.

De functie van de staf hangt af van haar plaats in de organisatiestructuur. Van de staf, die advies uitbrengt aan de hoogste leiding, is de functie de leider over het geheel dan wel op bepaalde punten bij het opstellen van het

beleidsplan te assisteren en van advies te dienen ten opzichte van de wijze, waarop dit plan (wederom in zijn geheel of in onderdelen) het meest doelmatig kan worden gerealiseerd. De voorlichting en het advies kan ook betrekking hebben op werkwijzen en procedures in de uitvoering. De staf geeft adviezen terzake van het constituerende deel van de leiding en vormt als zodanig - om het met *Fayol* te zeggen - „une extension de la personnalité du chef”.

De taak ter vervulling van deze functie omvat:

- het verzamelen, bestuderen en interpreteren van gegevens, die de leiding voor het opstellen van haar beleidsplan dan wel voor beslissingen met betrekking tot de uitvoering behoeft. Ten deze heeft de staf een taak de gegevens bijeen te brengen en te ordenen ter voorbereiding van de door de leiding te nemen beslissingen.
- In aansluiting op 1. het geven van advies, waarbij de interpretatie van de bijngebrachte gegevens leidt tot een aanbeveling.
- Los van een ontvangen opdracht (als onder 1. en 2.): het aanbevelen van bepaalde beslissingen, acties en werkwijzen. In dit geval gaat het initiatief uit van de staf.
- Het uitwerken van door de leiding genomen beslissingen en het voorbereiden om goedgekeurde plannen in actie te brengen.
- Het interpreteren van de door de leiding genomen beslissingen en het voorlichten van de uitvoerders. Nadrukkelijk zij opgemerkt, dat dit geen opdracht mag betekenen (welke van de in functie hoger staande lijn-functionarissen moet komen), maar een voorlichting en indoctrinatie.
- Het waarnemen van de uitvoering ter beoordeling van het effect van de gedane voorstellen.
- Het bevorderen van de coördinatie.

Voordelen van de staforganisatie

Zoals elke organisatiestructuur heeft de staforganisatie een aantal voordelen, waartegenover echter ook een aantal nadelen staan.

De voordelen zijn:

1. De staforganisatie heeft de voordelen welke de lijnorganisatie in het algemeen bezit, maar mitigeert haar nadelen. Doordat de toevoeging van de staf de structuur van de uitvoerende bevelvoering ongewijzigd laat, blijven de voordelen van de eenheid in leiding en bevelvoering en daarmee de duidelijk afgetekende gezagsverhoudingen, die de specifieke kenmerken zijn van de lijnorganisatie onverzwakt gehandhaafd. Daartegenover mitigeert de staf voor een deel de nadelen van de lijnorganisatie, welke gelegen zijn in de zwakke coördinatie in de horizontale richting. Doordat de coördinatie mede tot de taak van de staf behoort komt zij in dit bezwaar tegemoet. De staf brengt een coördinerend element in de uitvoering, althans behoort dat te brengen.
2. De invoering van de staf betekent een verruiming van de spanwijdte van de kennis die van invloed is op de spanwijdte van de leiding. De specifieke deskundigheid van de staf op bepaalde gebieden komt aan de leiding ten goede en vormt een aanvulling waar de leiding of de bijzondere kennis of de tijd ontbreekt. De stafleden hebben het belangrijke voordeel niet door beslommeringen van dagelijkse uitvoering te worden afgeleid. De functionarissen in de uitvoerende bevelvoering worden vaak door de uitvoering in die mate in beslag genomen, dat het gevaar dreigt, dat het constituerende werk in het gedrang komt. De staf daar-

entegen kan zich op deze arbeid toelagen, waardoor het mogelijk is dit constituerende werk op een hoger plan te brengen.

3. Kenmerkend voor de staf is haar expansiviteit, waarmee bedoeld is dat dezelfde capaciteit dienstbaar kan worden gemaakt aan een vergrote productie hetgeen een kostenvoordeel betekent. Voor zuiver wetenschappelijke research is de expansiviteit vrijwel onbeperkt. Daar staat tegenover dat de kosten van de staf „overhead” vormen, d.w.z. kosten zijn welke bij verschillende omvang van de productie gelijk (of nagenoeg gelijk) blijven. Dit houdt in, dat de staf alleen dan doelmatig is toe te passen wanneer het bedrijf de daartoe vereiste omvang heeft. Het is typisch, dat dit voordeel in de praktijk vaak verkeerd wordt uitgelegd, doordat men zegt dat de staf (in plaats van expansiviteit) een expansiestreven heeft. Het ene staat volkomen naast en onafhankelijk ten opzichte van het andere; expansiviteit en expansiestreven sluiten elkander uit. Indien nochtans in de praktijk van een expansiestreven van de staf kan worden gesproken vindt dit zijn oorzaak in de drang tot verbijzondering en voortschrijdend specialisme, een drang die latent bij de staf aanwezig is en die tot een streven leidt van een verdere interne werkverdeling en uitbreiding. De therapie voor dit euvel bestaat daarin, dat ook voor de staf de budgetering wordt toegepast, waardoor de leiding het in de hand heeft om de staf zich niet verder te laten uitdijen dan wenselijk wordt geacht.

Nadelen van de staf

Tegenover de geschetste voordelen staan nadelen, waarbij er enkele zijn, die, zo men ze niet weet te ondervangen, een bedreiging kunnen vormen voor de organisatie.

1. Het eerste bezwaar is, dat de scheiding van uitvoering en staf tot een tegenstelling kan leiden, somtijds zelfs tot een antagonisme, die zich laat karakteriseren met de tegenstelling: „theorie” en „praktijk”. Deze tegenstelling wordt versterkt door de omstandigheid dat de lijnfunctionarissen en de leden van de staf als regel uit een andere groep mensen worden gerecruteerd; mensen met een andere opleiding en ook met een andere mentaliteit. Stafwerk vraagt een andere instelling dan de uitvoerende bevelvoering; het vraagt mensen met inventie, fantasie, met een analytisch vermogen en in de meeste gevallen met een wetenschappelijke instelling. Voor de uitvoerende bevelvoering worden mensen gevraagd met praktische werkelijkheidszin en met de geschiktheid om de uitvoering tot het gewenste resultaat te leiden. Dit verschil in habitus en afkomst leidt gemakkelijk tot een odium voor de staffunctionarissen, die in de ogen van de praktici vaak slechts „theoretici” zijn, die vanaf hun schrijftafel gemakkelijk weten voor te schrijven, maar die zelf vreemd staan tegenover de uitvoering. Deze tegenstelling (die hier wat scherp is getekend) kan een bron van wrijving vormen, waarbij de kans ontstaat dat zich voor de tribune van de leidende functionarissen, die in deze de beslissing hebben, de strijd om de hegemonie afspeelt.
2. Een tweede bezwaar is, dat het ontnemen van initiatief aan de uitvoerende bevelvoering door het optreden van de staf, afbreuk kan doen aan de doelbewuste leiding van de dirigerende bevelvoering. Initiatief en leiding zijn onverbrekkelijk met elkaar verbonden; het wegnemen van initiatief kan een verzwakking van de leiding betekenen.

Uiteraard zal hierbij in aanmerking moeten worden genomen op welk gebied de staf de constituerende leiding overneemt. Het bezwaar zal des te sterker gelden wanneer de staf ingrijpt in het beleid van de subalterne leiding of de uitvoering. Het bezwaar zal daarentegen minder worden gevoeld wanneer het gaat om een specialistische voorlichting. Gewenst zal het zijn de uitvoerende bevelvoering bij de constituerende arbeid te blijven interesseren. De grootste inspanning van de zijde van de uitvoering om een project te doen slagen is eerst dan te verwachten indien de uitvoerder het gevoel heeft aan het project te hebben bijgedragen. Op zijn minst zal het gewenst zijn dat deze met het plan bekend is, zodat hij het niet op zijn lessenaar vindt zonder voorafgaand overleg en in een bevelvorm waartegen hij zich niet kan verzetten.

Spanningen tussen lijn en staf

In de aanhef werd reeds gezegd, dat er weinig betrekkingen zijn welke zoveel spanningen opleveren als die tussen „lijn” en „staf”. De weerstanden welke hier liggen en welke deels voortkomen uit organisatorische structurele verhoudingen, deels uit menselijke verhoudingen gaan als regel allereerst uit van de zijde van de uitvoering. Het is psychologisch begrijpelijk, dat het moeilijk kan vallen om aanwijzingen te ontvangen van iemand, die men niet als zijn chef erkent. De wijze waarop de staf het advies bij de uitvoering inleidt is dan ook voor de goede verhoudingen van wezenlijke betekenis. Zonder ten deze te zeer te overdrijven kan worden gezegd, dat bij de uitvoering latent de neiging aanwezig is om zich te verzetten tegen de aanwijzingen van de staf. Dit zal zoals boven aangegeven des te sterker het geval zijn wanneer het een ingrijpen is in het eigen beleid of in de uitvoering ten aanzien waarvan de betrokken lijnfunctionaris zich deskundig acht en wellicht geneigd is zijn praktische ervaring hoger aan te slaan dan die van de staf. Ten opzichte van het zuiver specialistische advies gelden de moeilijkheden in mindere mate.

Het is organisatorisch gewenst, dat de plannen, welke de uitvoerende bevelvoering bereiken, langs de hiërarchische weg komen. Ofschoon er geen formele binding is tussen lijn en staf zal men toch in de gegeven opdracht de aanwijzing van de staf blijven zien. Waar nu eenmaal ieder een neiging heeft om de fouten bij anderen te zoeken zal men er gemakkelijk toe komen om onvolkomenheden, welke in de uitvoering worden geconstateerd, aan de ondeugdelijkheid van het stafadvies wijten. Er zal zelfs een natuurlijke neiging zijn om zich bij voorbaat te dekken voor de mogelijkheid om bij de uitvoering in gebreke te worden gesteld. Dit kan leiden tot een bij voorbaat afwijzende houding t.o.v. het stafadvies. In de aanval ligt de verdediging! Rekening valt te houden met de neiging tot afschuiving van verantwoordelijkheid. Terwijl de staf verantwoordelijk is voor de doelmatigheid van het *plan*, zijn de lijnfunctionarissen dit voor de doelmatigheid van de *uitvoering*. De mogelijkheid van spanningen is hiermede latent geschapen. De staf zal zich b.v. kunnen verweren op de ondeugdelijkheid van de uitvoering, de andere partij op de ondeugdelijkheid van het plan.

Om de spanning en het antagonisme dat kan ontstaan te illustreren, zij hier een historische anecdote uit de laatste wereldoorlog gegeven. Men zal zich herinneren, dat de staf van generaal *Eisenhower* de afkorting had SHAEF (Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force). Te velde werden deze letters zo uitgelegd: „Should Have Army Experience First”.

Deze anecdote vraagt geen toelichting of verduidelijking. De spanning, welke maar al te vaak bij de uitvoering ten opzichte van de staf bestaat, komt er op treffende wijze in tot uitdrukking.

Hetgeen de staf bij herhaling wordt verweten is haar werkelijkheidsvreemdheid. Aan dit bezwaar kan niet worden voorbijgegaan. De staf mist de bevruchtende werking van het doen in de praktijk, waarbij het plan aan de uitvoering kan worden getoetst. Ook *Emerson* heeft dit bezwaar voor ogen gestaan en hij stelde voor, om het euvel van vervreemding van de praktijk weg te nemen, de staf uit de uitvoering te recruteren. Deze aanbeveling lijkt sterker dan zij is. Het is zelfs in vele gevallen niet juist om de staffuncties uit de bezetting van de uitvoerende bevelvoering te recruteren; de staf vraagt nu eenmaal mensen van andere habitus dan de uitvoerende bevelvoering. Meer effectief kan zijn om stafleden bij de uitvoering te detacheren, opdat deze de sfeer van de praktijk van de uitvoering leren kennen, de mentaliteit leren begrijpen en de moeilijkheden van de uitvoering leren zien. De afstand tussen staf en uitvoering zal op deze wijze kunnen worden verkleind.

Het comité als coördinerend orgaan

Aan een coördinerend orgaan bestaat in de staforganisatie een bijzondere behoefte. Welke voordelen deze organisatievorm ook moge bieden, de differentiatie welke hierbij optreedt, heeft het nadeel dat elementen verbroken worden, die logisch bij elkander behoren. Des te meer het stafwerk zich met de uitvoering bezighoudt, des te sterker doen de nadelen van deze scheiding zich gevoelen en treedt de behoefte aan coördinatie naar voren. Het comité, gevormd door leidende functionarissen en de staf, kan een geëigend middel zijn om de gewenste binding tot stand te brengen. Het voordeel, dat hier verkregen wordt, is, dat de gemeenschappelijke beraadslaging lijnfunctionarissen en leden van de staf dichter tot elkander brengt. Door het onderlinge begrip - zo dit ontstaat! - worden de wrijvingsweerstand, waarop eerder werd gedoeld, weggenomen dan wel verkleind. De uitwisseling van gedachten en ervaringen bij deze beraadslagingen brengt de staf dichter bij de sfeer van de praktische uitvoering, waardoor zij beter in staat is zich een oordeel te vormen over de mogelijkheden van doorvoering van de door haar voorgestelde plannen. De staf wordt op deze wijze in contact gebracht met de te verwachten realisatie en met de inzichten van degenen die straks de projecten zullen moeten uitvoeren. Van evenveel belang is, dat de staf hierbij wordt geconfronteerd met de psychologische weerstanden, waarmee bij de uitvoering rekening valt te houden en die reeds thans in de plannen kunnen worden verdisconteerd.

Het voordeel ligt ook aan de andere zijde. Niet minder belangrijk is het winstpunt voor de lijnfunctionarissen, die bij de beraadslagingen in de gelegenheid worden gesteld kennis te nemen van de inzichten van de staf en van de ideeën, die aan de voorgestelde projecten ten grondslag liggen. Veel weerstanden toch bij de lijnfunctionarissen komen voort uit de omstandigheid, dat deze onvoldoende inzicht en begrip hebben voor de gedachten waaruit het stafproject geboren is. Alleen dan is te verwachten dat de lijnfunctionarissen waardering zullen hebben voor het plan, althans een mindere terughoudendheid daartegenover zullen tonen, indien zij vertrouwd zijn met de achtergronden van het plan, dat zij te zijner tijd zullen hebben uit te voeren. Het onderlinge beraad zal tot betere verstandhouding van de beide groepen van functionarissen kunnen leiden en tot het wegnemen van weer-

standen. Dit laatste wordt bevorderd, doordat door het onderlinge beraad aan de functionarissen van de uitvoerende bevelvoering wederom initiatief wordt teruggegeven, dat door de invoering van de staf aan hen is ontnomen. Zo het comité op de juiste wijze is samengesteld en de spelregels in acht worden genomen, kan het comité veel bezwaren wegnemen, die de staforganisatie met zich brengt. Het beraad levert voor beiden een winstpunt op. Men zal kunnen zeggen: als de ene hand de andere wast worden ze beide schoon. Mits het overleg met begrip voor de menselijke verhoudingen wordt gespeeld, kan het comité een belangrijke coördinerende functie vervullen. Wordt daarentegen met de menselijke factoren - die ten deze een beheersende rol spelen! - niet in voldoende mate rekening gehouden, dan zal men het tegenovergestelde bereiken. Het comité zal in dat geval niet de spanning wegnemen, maar veeleer het strijdveld worden, waarop de spanningen tussen lijn en staf worden uitgevochten. Het vermanende woord van *Roethlisberger* (in zijn „Management and Morale”) moge hier voor ogen staan: vele maatregelen, welke de bedoeling hebben de samenwerking te bevorderen, kunnen de even zoveel factoren worden, die een doeltreffende samenwerking vrijdelen. Hetgeen uit een oogpunt van coördinatie bedoeld was als een hulp en een oplossing, kan onder invloed van menselijke sentimenten tot een bron worden van weerstand en verzet. In deze woorden - waarin een van de conclusies, waartoe het welbekende *Hawthorne*-onderzoek heeft geleid, is neergelegd - ligt voor de staf (èn voor de leiding van het bedrijf) een waarschuwing, die niet in de wind zal mogen worden geslagen.

Formele en informele organisatie

Voor een doeltreffende werking van staforganen en staffuncties is zowel het scheppen van doelmatige organisatorische verhoudingen als van goede menselijke betrekkingen een volstreekte voorwaarde. In dit verband moge de onderscheiding in formele en informele organisatie naar voren worden gebracht. Onder de eerste moet worden verstaan de op rationele overwegingen opgebouwde structuur van de organisatie met de daarin toegepaste organieke en persoonlijke verbijzondering. Tevens begrijpt men daaronder de bepaling van de functies en taken, de daaruit voortvloeiende bevoegdheden en verantwoordelijkheden, als ook de vaststelling van de richtlijnen voor de communicatie en coördinatie. Onder informele organisatie pleegt men te verstaan de loop van de organisatie, zoals deze zich in de praktische gang van zaken onder inwerking van de invloed van personen, van groeps-oordelen en -gedragingen ontwikkelt. Als gevolg van genoemde invloeden zullen informele en formele organisatie afwijken. Het streven moet erop gericht zijn beide aan elkander aan te passen. De meest voor de hand liggende weg is de informele organisatie zodanig te „bewaken”, dat ongewenst geoordeelde afwijkingen worden voorkomen. Anderzijds kan het raadzaam zijn bij de opbouw van de formele organisatie rekening te houden met informele invloeden welke kunnen worden verwacht, om te voorkomen, dat de voorgeschreven organisatie alleen op papier bestaat.

Men pleegt wel te zeggen, dat het opbouwen van de organisatie een vraagstuk van menselijke verhoudingen is. De juistheid van deze uitspraak kan niet worden ontkend. Toch is zij even eenzijdig als de gedachte, dat de organisatie een op zuiver rationele gronden en overwegingen opgebouwd stelsel van formele verhoudingen zou zijn. Er behoort geen tegenstelling te liggen tussen het opbouwen van een doelmatig structuurpatroon en het

scheppen van gewenste menselijke verhoudingen; beide moeten aan elkaar worden aangepast. Het vraagstuk van de verhouding tussen lijn en staf is bij uitstek geschikt om deze zienswijze te bevestigen. Een doeltreffende aflijning van de functie en daarmee van de bevoegdheden van staforganen en staffuncties is een noodzakelijke voorwaarde om spanningen te voorkomen. In de formele organisatie zullen de regels voor de samenwerking moeten worden aangegeven, welke zodanig dienen te worden opgesteld, dat verwacht kan worden, dat zij door de betrokkenen *kunnen* - en rekening houdende met menselijke sentimenten - ook nagekomen *zullen* worden. Tegen deze achtergrond moeten de in het bovenstaande gegeven beschouwingen over de functie en taak van de staf en haar betrekkingen met de uitvoering worden gezien.
